

Politica Economica e dell'Ambiente

Modulo I – Politica Economica

Week 05 – La politica economica europea

Paolo Figini
paolo.figini@unibo.it

Breve storia dell'Unione Europea

I primi accordi risalgono al 1951 (CECA) e al 1957 (EURATOM e CEE): sono accordi di settore tra sei paesi: Belgio, Olanda, Lussemburgo, Germania, Francia e Italia; viene firmato il **trattato di Roma**;

1968: Unione doganale;

1973: primo allargamento a Danimarca, Irlanda e Regno Unito;

1979: Istituzione del **Parlamento Europeo** e di un accordo per controllare i cambi (**SME**);

1981 e 1986: ulteriori allargamenti a Spagna, Portogallo e Grecia;

1987: viene istituito il mercato unico europeo;

1992: **Trattato di Maastricht** e nel 1997 quello di Amsterdam;

1995: con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia si costituisce “l'**Europa dei 15**”;

1999: viene introdotto l'**Euro**, che incomincia a circolare nel 2002;

2004: **Europa dei 25** e firma della Costituzione Europea;

2005: la ratifica della Costituzione Europea subisce importanti passi falsi (voto contrario in Francia e in Olanda);

2007: **Europa dei 27** e firma del **Trattato di Lisbona** il 13 Dicembre 2007;

2009: finalmente tutti i paesi ratificano il Trattato di Lisbona che entra in vigore dal 1 Dicembre 2009;

2010: prima revisione del patto di stabilità e di crescita.

2011: alla ricerca di un piano di salvataggio per l'Euro.

2012: **Fiscal Compact** e **European Stability Mechanism**.

L'organizzazione politica dell'Unione Europea

Il Parlamento Europeo:

- Viene eletto ogni 5 anni, con sistema proporzionale e quote nazionali;
- Detiene, assieme al Consiglio, il potere legislativo;
- Esercita il controllo democratico;

La Commissione Europea:

- E' il governo della UE, dotato di potere esecutivo, eletto ogni 5 anni (6 mesi dopo il Parlamento) e conta 1 Presidente e circa 20 commissari;
- Potere di proposta legislativa;
- Negozia gli accordi internazionali;

Il Consiglio Europeo:

- E' il centro decisionale “parallelo”, dotato di potere esecutivo e legislativo;
- Emanazione degli stati, ha formazione variabile e decide a maggioranza qualificata (su alcuni temi all'unanimità);
- Decide la politica economica, coordina le politiche nazionali, la politica estera e di sicurezza comune;
- Conclude gli accordi internazionali;

Corte di Giustizia, Corte dei Conti, Comitato Economico e Sociale, Comitato delle Regioni, Banca Centrale Europea, Banca Europea degli Investimenti.

Recenti sviluppi dell'Unione Europea

Problemi politici della UE:

- Estrema macchinosità e lentezza, dovuta al “doppio quorum”, di cittadini (parlamento) e di stati (Consiglio) (*ricerca del potere di veto*);
- Maggioranze qualificate come garanzia per gli interessi nazionali;
- Deficit democratico: le decisioni vengono prese da una élite “illuminata” e imposte (non discusse) con la popolazione;
- Ma la politica della UE entra direttamente nella vita dei cittadini;
- Quando la popolazione può decidere, spesso rifiuta questa logica (vedi esito della consultazione sulla Costituzione Europea).

Il trattato di Lisbona

- E' la risposta della UE al fallimento della Costituzione: trattato più agile che cerca di dirimere alcuni nodi fondamentali nei meccanismi decisionali;
- Prima di entrare in vigore deve essere ratificato dagli stati membri (ratifica a livello parlamentare – meno rischi...)
- Si rafforza il ruolo del parlamento europeo che viene parificato (come organo legislativo) al Consiglio.
- Principio della doppia maggioranza qualificata in seno al Consiglio: 55% degli stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.
- Istituzione del presidente del Consiglio Europeo (con un mandato di due anni e mezzo)

La politica monetaria dell'Unione Europea

Dai criteri di Maastricht alla Banca Centrale Europea

- Il trattato di Maastricht (1992) si occupa di:
 - Ampliare i poteri della UE;
 - Stabilire il principio di sussidiarietà;
 - Stabilire i principi della politica sociale;
 - **Istituire l'Unione Economica e Monetaria**
- Questo è un trasferimento fondamentale di sovranità nazionale;
- Si basa sull'introduzione di una Banca Centrale Europea (che stabilisce la politica monetaria) e di una valuta comune (l'Euro); *Decentramento verticale, accentramento orizzontale*.
- Solo Danimarca, Svezia e Regno Unito optano per mantenere una propria valuta e una propria politica monetaria nazionale.

Il trattato di Maastricht istituisce cinque criteri di convergenza che devono essere soddisfatti nel 1998 dai paesi che vogliono aderire alla UEM:

- Tasso d'inflazione inferiore alla media dei tre paesi con tasso più basso, aumentata dell'1.5%;
- Tasso d'interesse nominale inferiore alla media dei tre paesi con tasso più basso, aumentata del 2%;
- Rispetto della banda stretta di oscillazione della valuta all'interno del SME;
- Rapporto deficit pubblico / PIL inferiore al 3% ;
- Rapporto debito pubblico / PIL inferiore al 60% o in via di veloce e sostanziale avvicinamento a tale soglia (*stabilizzazione relativa*).

Costi e benefici di una unione monetaria

Ragioni dei criteri di Maastricht:

- **Primo obiettivo:** richiedere condizioni economiche simili ai diversi paesi, in modo che nessuno si comporti da free rider;
- **Secondo obiettivo:** stabilizzazione come preconditione alla crescita.
- La UEM ha l'obiettivo di garantire stabilità macroeconomica in termini di **bassa inflazione** (meno del 2%), istituendo la BCE, rendendola indipendente, e fornendole lo strumento monetario.

Costi di una unione monetaria

- Impossibilità di usare la politica monetaria in chiave congiunturale (ma, maggiore credibilità);
- Difficile coordinamento con la politica fiscale;
- Squilibrio tra autorità economica forte e autorità politica debole:

Benefici di una unione monetaria

- Impossibilità di attuare svalutazioni competitive (è un costo per alcuni);
- Minore incertezza e migliore ambiente per gli investimenti;
- Maggiore controllo dei conti pubblici;
- Maggiore credibilità - *commitment* (vedi impossibilità di usare la politica monetaria in chiave congiunturale);
- Convergenza al tasso d'interesse più basso;
- Trasparenza per i consumatori e senso di appartenenza.

La politica fiscale dell'Unione Europea

Dopo l'introduzione dell'Euro: **Trattato di Amsterdam** (1997) che istituisce il patto di stabilità e di crescita:

- Nel medio termine, il bilancio dello stato deve essere prossimo al pareggio o positivo;
- Nel breve termine, il bilancio dello stato deve avere un **deficit inferiore al 3% del PIL**;
- Possibilità di sfondare il tetto in caso di eventi “catastrofici”;
- **Sanzioni automatiche** in caso di sfondamento, pari allo 0,2 – 0,5% del PIL;

Parziale modifica del Patto dopo gli sfondamenti di Francia e Germania (2003) e Italia e Portogallo (2004):

- si concede lo sforamento **solo se temporaneo** e se viene presentato un piano di rientro al massimo in tre anni (*regole o discrezionalità?*)
- Come conseguenza della crisi economico-finanziaria, nel Novembre del 2008 si decide di **sospendere il patto di stabilità** per il 2009 e il 2010 e di programmare un piano specifico per ogni paese di rientro dal deficit eccessivo.
- La sospensione del patto, però, è una delle ragioni per cui si è aggravata la crisi dell'Euro.

La politica fiscale dell'Unione Europea

Gli obiettivi del patto:

- Necessità di creare un nuovo deterrente per i governi, che ancora detengono lo strumento fiscale:
- Evitare una politica monetaria inflazionistica
- Evitare comportamenti da free rider;
- Peer pressure;
- Sanzioni disincentivanti;
- Consentire un uso anticiclico della politica fiscale, che non porti all'accumulazione di debito (*politica fiscale neoclassica o keynesiana?*);

Stabilità come preconditione alla crescita (*equivalenza ricardiana*).

Considerazioni:

- Gli indicatori di disciplina fiscale sono adeguati?
- Il piano di rientro configura una politica recessiva?
- Quanto credibile è il patto?

La gestione della crisi da parte della UE

Il nuovo patto di stabilità e di crescita (Settembre 2010)

- **Principio di prudenza.** In periodi di crescita verranno chiesti budget più virtuosi per finanziare politiche anticicliche nei periodi di crisi.
- Maggiore controllo nella **riduzione del rapporto Debito / PIL**: si richiede una riduzione annua pari a 1/20 della quota eccedente il 60%.
- **Meccanismo automatico** di sanzionamento in caso di disavanzo eccessivo, bloccabile soltanto da un voto a maggioranza qualificata.
- Nuova direttiva relativa al potere della UE in termini di approvazione dei bilanci degli stati membri.

L'attacco all'Euro e la risposta della UE

Si possono identificare tre **fasi**:

- la **prima**, che gestisce la fase acuta della crisi finanziaria (2008-2010);
- la **seconda**, che deve fronteggiare la crisi dei debiti sovrani, soprattutto nella periferia sud del continente (2010-2011);
- la **terza**, in cui la crisi dei debiti rischia di diventare crisi sistemica europea e di mettere in pericolo l'esistenza stessa dell'Euro e della UE (2012 - ?).

La gestione della crisi da parte della UE

Prima fase (2008-2010)

Gestione di “**emergenza**” e “obbligata”, nei contenuti molto simile alla politica US:

- Salvataggio degli istituti finanziari a rischio, con soldi pubblici;
- Sospensione del patto di stabilità per il 2009 e il 2010;
- Utilizzo massiccio degli ammortizzatori automatici.

Seconda fase (2010-2011)

- Il 2010 è un anno di recupero economico generalizzato, particolarmente forte in alcuni paesi (Germania);
- Inoltre, le politiche di deficit hanno fatto impennare il deficit e il debito pubblico in molti paesi, generando meccanismi speculativi;
- In **Grecia**, il rapporto debito/PIL supera il 165% nel 2011 e i tassi di interesse sui bond greci superano anche il 30% (mediamente sono al 15%);
- Si ritiene quindi che ci sia bisogno di dare un segnale forte ai mercati: **politica di austerità** per rimettere a posto i conti pubblici e per **ridare fiducia ai mercati**.
- Gestione estremamente ortodossa e “rigorista” della crisi e i “diktat” tedeschi impediscono (o ritardano) la ricerca di una soluzione efficace.

La gestione della crisi da parte della UE

Le principali misure del 2010-2011 sono:

- Creazione di un fondo salva-stati (**European Stability Fund** - ESF dotato di 500 mld di Euro) al quale i paesi in difficoltà possono attingere in caso di crisi bancarie;
- Approvazione di un **default parziale della Grecia**: viene ristrutturato il 50% del debito detenuto dal settore privato (le banche tedesche erano fortemente esposte): la diminuzione complessiva è però di solo il 21% del PIL. La misura arriva tardi, dopo profonde spaccature, ed è insufficiente a riportare fiducia sui mercati;
- Inoltre ci si accorge che il patto di stabilità non regola l'uscita di un paese dall'Euro!!!
- La “troika” (FMI, BCE e UE) presta alla Grecia in cambio di una imponente riforma strutturale che produce il **default sociale** del paese.

L'attacco speculativo si sposta (e si rafforza in termini di azzardo morale):

- dopo il Portogallo, la Spagna e l'Irlanda, l'attacco arriva sull'Italia (tra queste economie, il paese economicamente più importante).
- Si ritiene che il default dell'Italia sia possibile, e che la conseguenza sarebbe il **crollo dell'Euro** e con esso dell'Europa stessa.

La gestione della crisi da parte della UE

La risposta della UE prevede due cose:

- Ennesima riforma delle regole di funzionamento della UE e dell'Euro (il *Fiscal Compact*, vedi dopo);
- Sostituzione dell'ESF con l'European Stability Mechanism (ESM);
- Inoltre, il Governo italiano approva un piano strutturale di riforme. I mercati e la UE (oltre che l'opposizione sociale e politica interna) impongono le dimissioni di Berlusconi, ormai inaffidabile. Al suo posto arriva il governo "tecnico" di Mario Monti.

Si arriva così alla terza fase

- A livello Europeo, la gestione del nuovo Governatore della BCE, Mario Draghi (**OMT – Outright Monetary Transactions**) e il nuovo asse Franco-Italiano (Hollande – Monti) scalfiscono la politica di rigore imposta da Germania, Olanda e Finlandia.
- Al vertice del 9 Dicembre 2011 non si riesce a raggiungere un accordo comune (per l'opposizione della Gran Bretagna), così che l'accordo assume la forma di un accordo internazionale che deve essere ratificato dai 26 paesi europei (tutti tranne UK).

Il nuovo quadro di politica economica europea si compie pienamente con le decisioni dell'Estate del 2012.

La gestione della crisi da parte della UE

Il Fiscal Compact

Il *Fiscal Compact* è il nuovo accordo che sostituisce e completa il patto di stabilità e di crescita, ritenuto ormai inaffidabile e insufficiente. Il Fiscal Compact prevede, tra le altre cose:

- i. l'inserimento nelle costituzioni dei paesi Euro di un **vincolo di pareggio strutturale di bilancio** (art. 81 della Costituzione Italiana);
- ii. **poteri automatici di controllo e di sanzione** da parte della UE in caso di sforamento del vincolo del deficit;
- iii. **maggiore coordinamento** delle politiche fiscali;
- iv. processo obbligatorio di rientro dall'eccessivo rapporto Debito/PIL in 20 anni;
- v. modifiche dei meccanismi decisionali, con maggiore uso della maggioranza;

Lo European Stability Mechanism

Lo *European Stability Mechanism* (ESM) è il nuovo organismo, partecipato dai paesi membri, che dovrebbe intervenire in casi di emergenza (crisi bancarie – vedi caso spagnolo) con operazioni di salvataggio effettuate con “soldi freschi” prestati dalla BCE.

Queste operazioni non hanno un impatto sui conti pubblici dei paesi “salvati”, evitando effetti negativi sui mercati finanziari e “aggirando” così il vincolo di non finanziamento del debito sovrano da parte della BCE.

L'ESM entra in funzione il 1 gennaio 2013 e presta a patto che il paese concordi con la BCE, UE e FMI un piano straordinario di rientro dal deficit e di riforme.

Valutazione critica della politica di austerity

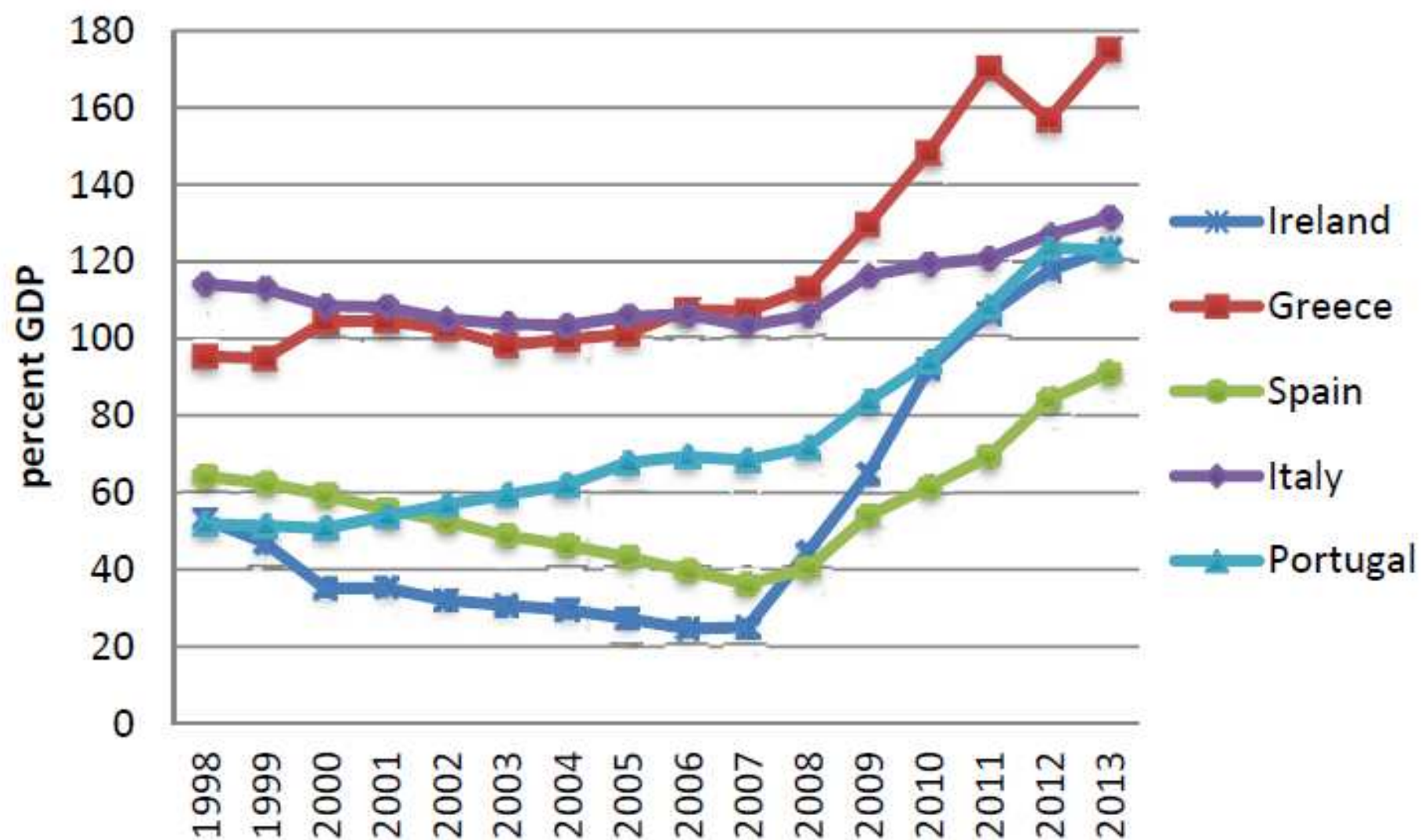
La situazione attuale

- i. **L'attacco all'Euro si è fermato**, gli spread sono diminuiti, molti paesi hanno ripreso a crescere: la UE dice che le proprie politiche di austerity, seppur dolorose, sono state efficaci;
- ii. Non c'è **nessuna evidenza empirica** che colleghi le politiche di austerity alla riduzione dei tassi di interesse sul debito, anzi.
- iii. La visione critica ritiene che l'attacco all'Euro si è fermato **nonostante** le politiche EU, grazie essenzialmente all'OMT e all'ESM fortemente volute dalla BCE; La politica espansiva della BCE ha fatto diminuire i tassi, permettendo ai conti pubblici di migliorare e a molti paesi di alleviare le politiche di austerity.

Evidenza:

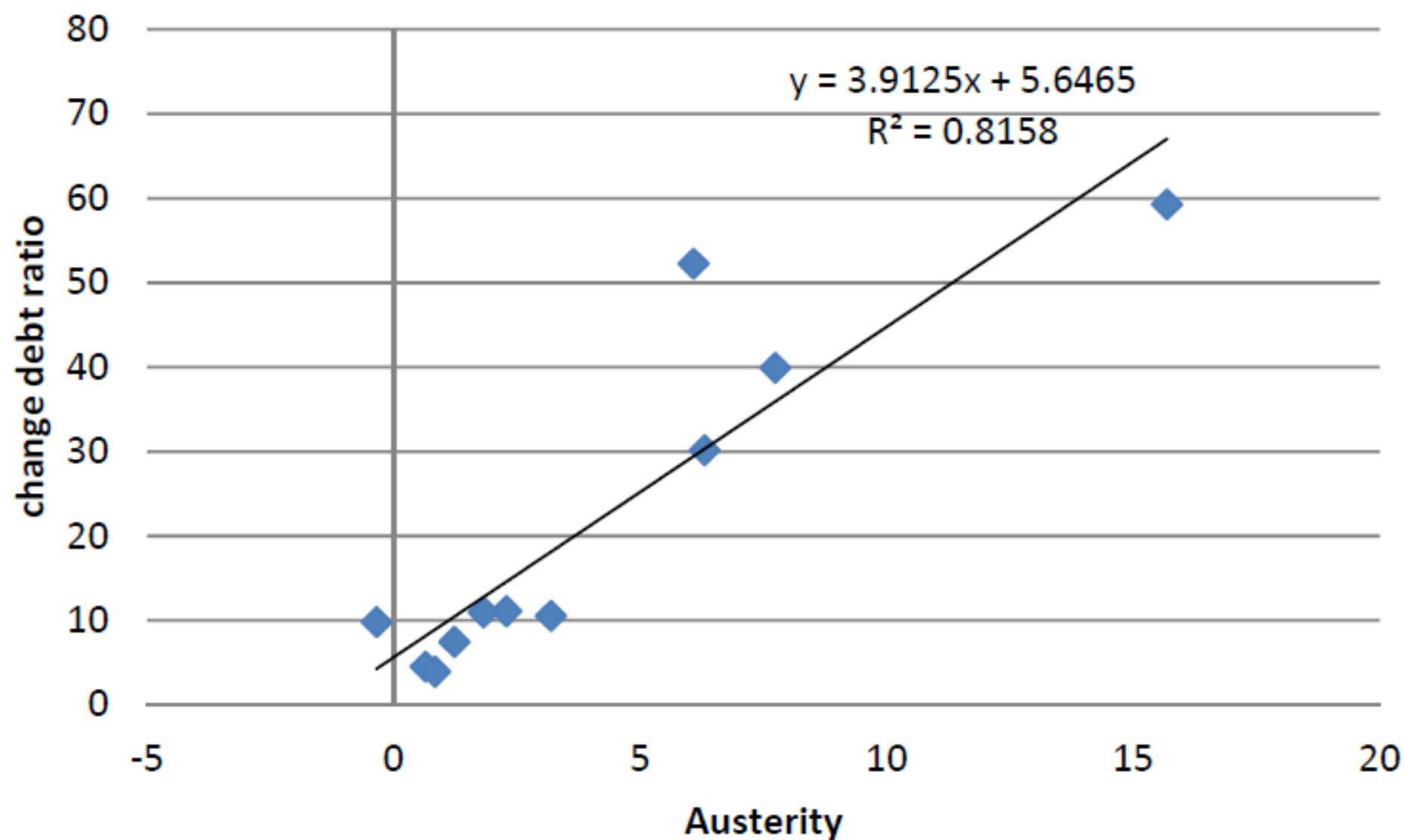
- i. Nonostante le politiche di austerity, il debito è cresciuto in molti paesi (fig. 1)
- ii. Politiche di austerity più intense sono associate ad aumenti del rapporto debito / PIL (fig. 2)
- iii. L'effetto moltiplicatore (negativo) è stato molto più forte di quanto inizialmente previsto: per migliorare il budget dell'1%, un programma di austerità del 2% era necessario, richiedendo un sacrificio del 2.8% del PIL (fig. 3)
- iv. L'Eurozona ha fatto l'errore di “fallacy composition”: aggiustamenti strutturali funzionano singolarmente, non se sono richiesti a tutti i paesi contemporaneamente: i costi “temporanei” diventano di lungo periodo (fig. 4).

Figure 1. Gross government debt to GDP ratio



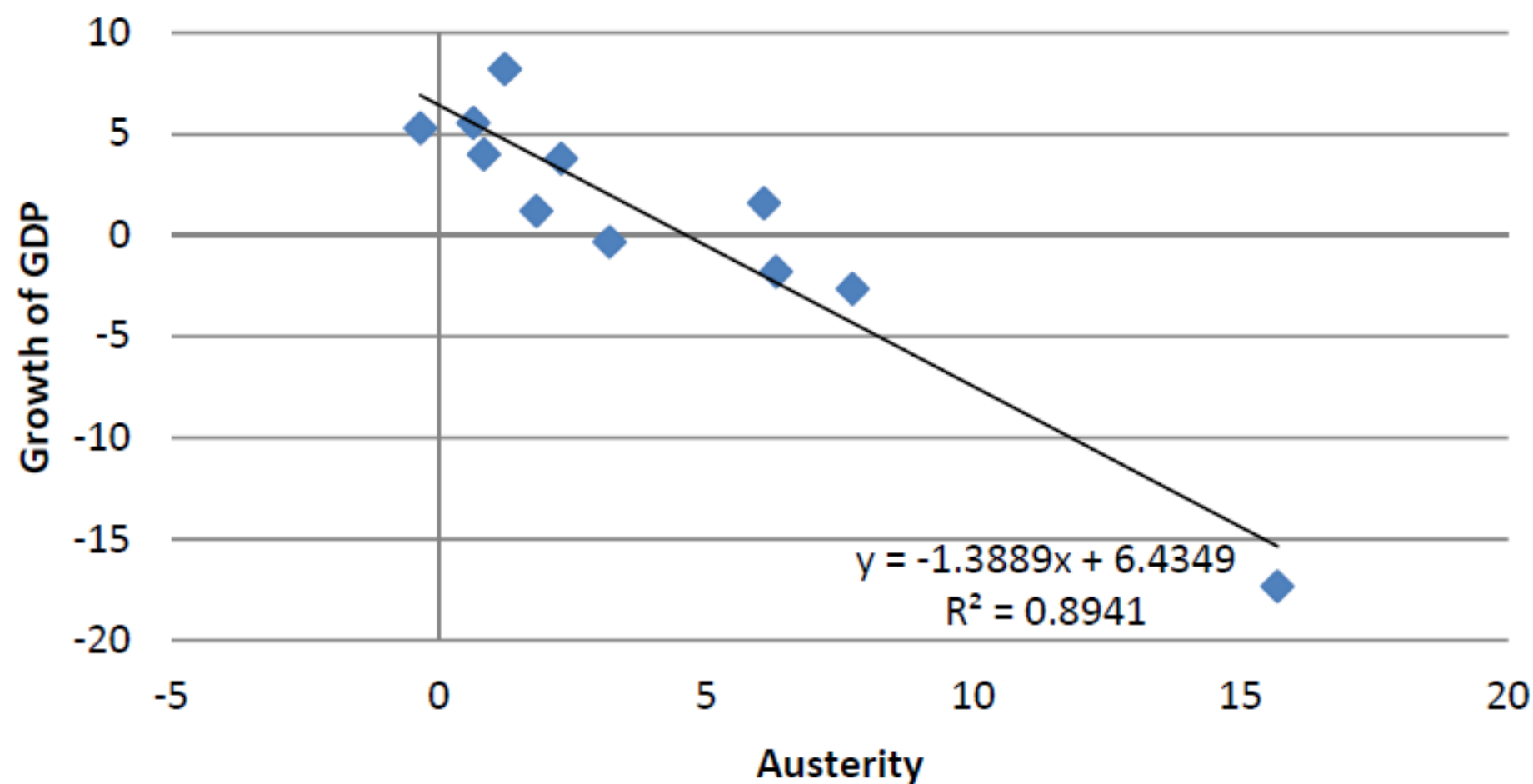
Source: European Commission, AMECO database.

*Figure 2. Change government debt/GDP ratio (%)
and Austerity (% GDP) during 2009-12*



Source: IMF, Fiscal Monitor Database, April 2013.

Figure 3. Cumulative GDP Growth and Austerity during 2009-12



Sources: IMF, Fiscal Monitor Database, April 2013 and European Commission, AMECO.

Table 1. Number of years required for peripheral countries to halve their debt levels

	Debt-to-GDP ratio (%) in 2013	Number of years needed to halve the debt levels		
		Primary surplus		
		2%	3%	4%
Spain	100	25	16	12
Ireland/Portugal	120	30	20	15
Italy	130	32	21	16
Greece	180	50	30	22

Le sfide future dell'Unione Europea

Una **visione critica** della gestione della crisi:

- Forte impatto della **gestione BCE di Draghi**, mentre le decisioni prese dalla UE sono viziate da divisioni interne e dalla complessità dei processi decisionali. Le decisioni sono **incomplete**, parzialmente **inefficaci** (vedi prima), **contraddittorie** (Grecia vs. Cipro) e questa debolezza politica è benzina nel motore della speculazione;
- Dal punto di vista politico, manca ancora una visione unitaria della UE, debole nella difesa dell'Euro e inadatta a gestire la forza economica dell'area europea. Prevalgono ancora gli **interessi nazionali** (soprattutto quelli dei paesi creditori) e quelli di politica interna su quelli complessivi.
- Dal punto di vista economico, la crisi ha mostrato i limiti dell'architettura europea:
 - i. la scelta di privilegiare i meccanismi automatici rende impossibile gestire (in maniera discrezionale) l'economia in situazioni di emergenza (*regole vs. discrezionalità – politiche anti-cicliche*);
 - ii. L'accentramento di politica monetaria senza coordinamento delle politiche fiscali ha funzionato in “tempi normali”, ma si è rivelata inefficace nella gestione della crisi;
 - iii. La complessità del meccanismo decisionale aumenta i ritardi dell'intervento e ne limita l'efficacia;

Le sfide future dell'Unione Europea

Le prossime riforme? Devono essere tre:

- **L'Unione Fiscale.** Una unione monetaria, in un'area fortemente integrata economicamente deve essere accompagnata da una politica fiscale unica e centralizzata. I paesi europei devono accettare di costituire uno **stato federale**, e abdicare alcuni poteri; In questa ottica, la UE deve essere in grado di mutualizzare il debito pubblico dei suoi paesi membri (almeno parzialmente) ed emettere Eurobond;
 - In una visione più radicale la crisi debitoria è sempre responsabilità, almeno parziale, anche del creditore: il default può quindi essere uno strumento di condivisione dei costi. Per essere efficace deve essere equo (deve riguardare tutti i paesi), credibile (cioè sostenuto da tutti i paesi a livello politico contro gli interessi nazionali e/o di gruppi di potere) ed essere una misura straordinaria (*commitment* a escluderne il suo uso in futuro).
- L'unione fiscale deve andare di pari passo con l'**Unione Politica**, con un governo federale europeo che decida in tempi rapidi e con regole certe.
- **L'unione bancaria** deve porre tutte le banche e gli istituti finanziari europei sullo stesso piano, soggette alle stesse regole (possibilmente più stringenti) e non alle singole legislazioni nazionali.

Insomma, il futuro sono gli **Stati Uniti d'Europa**.

Riferimenti bibliografici

U. Marani, R.R. Canale, O. Napolitano, P. Foresti, Politica Economica: La Teoria e l'Unione Europea, Hoepli, Milano (Capp. 6 -16) Testo scritto prima della crisi, attenzione!)

P. De Grauwe, Economia dell'Unione Monetaria, Il Mulino, Bologna (Capp. 7 – 10). Testo scritto nel 2009, attenzione!)

P. De Grauwe (2013): articolo presente nel materiale didattico

Articoli nei siti www.lavoce.info www.sbilanciamoci.info www.voxeu.org